

雇用保険の短期雇用特例制度

Segregated System of Short-term Employees of Unemployment Insurance

乗 杉 澄 夫
Norisugi, Sumio

ABSTRACT

This paper examines the effects and problems regarding to the segregated system of short-term employees of unemployment insurance. A large part of short-term employees are segregated from other assured, and receive the benefit under special conditions. A higher contribution rate has been applied to industries where many of them are employed. This paper proposes new ideas such as the abolition of this system and explores to set up a new one which governs short-term employees in unified standards.

はじめに

本稿は、雇用保険の短期雇用特例制度の意義と問題点を明らかにし、どのような制度改革が必要であるのかを構想する。

短期雇用特例制度は、短期被用者のために特別な被保険者区分を設け、失業時に通常の失業給付ではなく、特例一時金を支給する制度である。この制度は雇用保険の発足とともに誕生し、その後、変更を加えられることなく現在に至っている。

短期雇用特例制度は、失業保険法下での季節的受給者の「給付面における不均衡」を是正し、保険財政上の負担を軽減するために設けられた。おそらくその結果であろう。その後、短期被用者は雇用保険をめぐる議論の舞台から消え去った。しかし、短期雇用特例制度の意義については、今日でもなお不明な部分が残されている。⁽¹⁾ 特に疑問が残るのは特例一時金の効果である。当時の政策当

局者によれば、特例一時金は失業保険法下の支給水準を維持するように定められたという。もしこれが正しいのであれば、短期雇用特例制度は、保険財政にも、給付と負担の関係にも、さしたる影響を与えなかったはずである。雇用保険発足後にそれらがどう変わったのかを、まず解明しなければならない。また、給付と負担の関係については、これをどのように推定するのかという問題がある。これまで用いられてきた指標は、必ずしも給付と負担の関係を示していない。

短期雇用特例制度の問題点は、25年以上も前に定められた制度が、暫定的な規定も含め、そのまま存続していることにある。発足以来、この制度を取り巻く状況は大きく変化した。しかも、この制度は、失業給付を頻繁に受給する者を完全には把握していない。この制度を廃止し、短期被用者を一般通常区分で統一的に処遇すべきである、というのが筆者の構想である。

短期雇用特例制度に関わるもう1つの問題点は、やはり25年以上もの間、通常より高い保険料率が、短期雇用特例被保険者を多く雇用しているという理由で、特定の産業に適用され続けてきたことである。しかし、短期雇用特例被保険者はいずれの産業でもかなり減少しており、その割合は必ずしも各産業の給付と負担の関係を示さなくなっている。通常より高い保険料率をどの産業に適用すべきかは、産業ごとの給付と負担の関係をもとに判断すべきであり、一定期間ごとの見直しが必要である、というのが筆者の考えである。

筆者は1年未満の雇用を経て離職する人々を短期被用者と名付けたが、本稿ではこれと区別して、失業保険法下の季節的受給者と雇用保険法下の短期雇用特例層（被保険者・受給者）をあわせて短期雇用層と呼ぶことにする。なお、雇用保険制度には短時間以外の者を特定する用語がないため、本稿では短時間以外の被保険者区分を通常区分とし、短時間でない一般被保険者区分を一般通常区分、その被保険者・受給者を一般通常層と呼ぶことにする。

✓(1) 季節的受給者を扱った研究で、今日でも参考となるものに、氏原 [1989]、第2章がある。

短期雇用特例制度の効果については、水野 [1992]、第9章がある。

(2) 乗杉 [2002] を参照。

1 制度の発足と特徴

(1) 雇用保険発足時の季節的受給者と改定点

雇用保険の出発点となったのは、労働大臣の私的諮問機関である失業保険制度研究会（会長、有沢広巳）が1973年12月に提出した報告書である⁽³⁾。これは、「質量両面にわたる完全雇用の実現」と並んで、社会的公平の見地から「給付と負担のアンバランス」を是正することが制度の課題であるとし、「給付面における不均衡」が若年労働者・女子結婚退職者、季節的受給者、就職支度金受給者で生じていること、さらに、予定されている農林水産業での適用拡大によって、給付の偏りが更に拡大する可能性があることを指摘した。特に季節的受給者については、1972年度に被保険者の3%弱にすぎない者が、全受給者の約4割を占め、失業給付支給総額の34%を受給していること、しかもその失業が「シーズン・オフの休業」としての性格が強く、そもそも失業保険制度になじまないとして、季節的受給者や、農林水産業の労働者で特定の季節に離職する者—以下、季節的受給者等と略—⁽⁴⁾に対しては、それまで90日ないし180日であった失業給付を、基本手当の30日分に当たる特例一時金に改め、特別の保険料率を適用するよう提言した。

労働省は失業保険制度研究会の提言に添う形で雇用保険法案要綱を作成し、季節的受給者等の保険料率については、通常の保険料率1000分の13に対して、1000分の43と定めた。しかし、季節的受給者等にとって相当に厳しい改定内容は、関係団体だけでなく、要綱の諮問を受けた社会保障制度審議会（会長、大河内一男）からも強い批判を受けた。そのため、1974年2月に国会に提出された政府案は、次の2点で要綱を修正していた。第1に、農林水産業の労働者のうち

（3）失業保険制度研究会 [1974]。それ以前からの季節的受給者の問題については、氏原 [1989]、52 頁以下を参照。同研究会発足以後の経緯については、遠藤 [1975]、218 頁以下を参照。

（4）被保険者であった期間が1年未満であって、離職前1年の被保険者期間が9ヶ月以下の場合には90日、9ヶ月を超える場合は180日である。

常用労働者は一般の被保険者として扱い、特例一時金の支給は季節的受給者に限定すること。第2に、保険料に関しては、個々の被保険者の保険料率を引き上げるのではなく、季節的受給者を多く雇用する産業—農林水産業、建設業、清酒製造業—の保険料率を引き上げる形に改め、料率は1000分の18にとどめること。

政府案は衆議院での審議の過程でさらに次のように修正された。第1に、特例一時金を30日分から50日分に引き上げること。第2に、農林水産業等の保険料率を1000分の15に引き下げること。第3に、受給要件については、失業保険法下の規定を「当分の間」の措置として、そのまま存続させること。第4に、経過措置として、季節的受給者であっても、雇用保険の施行以前から引き続いて被保険者である者が失業した場合には、一般失業給付を支給し、その所定給付日数は旧規定に従うこと、である。

以上のように修正された法案は1974年5月に衆議院を通過したものの、参議院で審議未了のまま廃案となった。しかしその後、石油危機に端を発した雇用不安により状況が変化し、政府は先の修正事項を全て取り入れた政府案を12月に国会に再度提出し、法案は短い審議の後、12月25日に成立した。なお、この審議過程で、初年度である1975年度については、短期雇用特例被保険者に該当するかどうかの決定を、被保険者の意志等にも配慮して行うことが確認された。

(2) 制度の特徴

短期雇用特例制度の最大の特徴は、失業給付の支給形態にある。失業した一般被保険者は受給資格の決定後、4週間に1度、公共職業安定所で失業の認定を受け、その日数分の失業給付（基本手当）を後払いの形で支給される。所定給付日数は、被保期間（被保険者であった期間）が1年未満の場合、90日である。それに対して、短期雇用特例層の場合、失業の認定は受給資格の決定後一度だけでよく、失業日数とは関わりなく基本手当日額の50日分に当たる一時金が支給される。

短期雇用特例制度のもう1つの特徴は、受給要件に関して、失業保険法下の規定が「当分の間」の措置としてそのまま存続し、今日に至っていることである。失業給付の受給資格を得るためには、離職前1年のうち被保険者期間が6ヶ月以上あることが必要であるが、被保険者期間を計算するさい、短期雇用特例層については、失業保険法下と同様、暦月単位で賃金支払基礎日数が11日以上ある月を1ヶ月の被保険者期間としている。したがって、最低4ヶ月22日の間、雇用保険の適用事業で働けば、受給資格を得ることができる。一般通常層については、雇用保険への移行に伴い、離職日から遡って月を区切ることとしたため、文字通り6ヶ月の雇用期間が必要である。さらに、1ヶ月の被保険者期間として認定されるのに必要な賃金支払基礎日数も、この時、14日に引き上げられた。

雇用保険成立後、高い保険料率を適用される産業に変更は加えられなかった。短期雇用特例被保険者を多く雇用する産業として、高い保険料率を適用されてきたのは、農林水産業、建設業、清酒製造業である。これらの産業の保険料率は⁽⁵⁾通常のそれよりも、これまで常に2ポイント高くされてきた。⁽⁶⁾失業給付等に充てられる部分を見れば、雇用保険発足時は1000分の10対12であり、その後、1000分の11対13、9対11、8対10を経て、2001年度から1000分の12対14となっている。

被保険者が短期雇用特例被保険者となるかどうかは、被保険者資格の取得時に公共職業安定所が決定する。現行規定によれば、次のいずれかに該当する者が短期雇用特例被保険者となる。

- 1) 「季節的に雇用される者」、すなわち、季節的業務に期間を定めて雇用されるか、季節の影響を受けることにより1年未満の間に離職することが明らか⁽⁷⁾な者。
- 2) 「短期（1年未満）の雇用に就くことを常態とする者」。

(5) 雇用保険の保険料率は、法令では「雇用保険率」と呼ばれている。

(6) 建設業に関しては、建設労働者の雇用の改善等に関する法律で定められた建設雇用改善助成金のために、事業主負担がさらに1ポイント上乗せされている。高梨 [1995], 227-228 頁。

(7) 要覧, 20452。

ただし、2) で問題となるのは過去の就業経歴だけではない。法令解釈集によれば、「短期の雇用に就くことを常態とする者」とは、単に過去の雇用が短期的であるだけでなく、新たな雇用が1年以上継続する見込みがない者である⁽⁸⁾。したがって、過去の就業経歴からすれば「短期の雇用に就くことを常態とする者」であっても、新たな雇用が1年以上継続する見込みがある場合には、一般通常被保険者となる。結局、短期雇用特例被保険者になるかどうかは、新たな雇用が非継続的であるかどうかにかかっている。ここでもう一つ注意すべきことは、過去の受給実績が何ら問題にされていないことである。なお、短期雇用特例被保険者は、同じ事業主に引き続き1年間雇用されると、一般通常被保険者となる。

2 保険財政上の意義

(1) 保険料率改定の効果

雇用保険法が労働省の雇用保険法案要綱の線で成立していれば、短期雇用特例制度は保険財政上の負担を大きく軽減したはずである。しかし、度重なる修正の中で当初の牙のほとんどは抜かれてしまった。上の改定点を見る限り、保険財政上の負担を軽減しそうな内容はほとんど見あたらない。というのは、最大の変更点である特例一時金にしても、当時の政策当局者によれば、失業保険法下の季節的受給者の全国平均受給日数は50日程度であり⁽⁹⁾、そうであれば、以前の支給水準が維持されたことになるからである。

たしかに、短期雇用層を多く雇用する産業の保険料率は、その他の産業に比べて若干高くされた。しかし、その程度の引き上げによって、保険財政上、さしたる効果が得られるとは思えない。雇用保険法案要綱、1974年2月提出の政府案、衆議院通過案の保険料率に関する規定を、それぞれ、(a)案、(b)案、(c)案とし、それらの保険財政上の効果を1973年度について推計すると、以下ようになる。

(8) 要覧, 20973。

(9) 遠藤 [1975], 297 頁。氏原 [1989], 84 頁はこれをそのまま引用している。同様の記述は、関 [1974], 67 頁; 高梨 [1995], 70 頁。

なお、同年度の被保険者（年平均値）は2298.0万人、通常の保険料率は1000分の13であり、被保険者1人当たりの年間賃金はいずれの被保険者集団も等しいと仮定する。被保険者1人当たりの年間賃金をWとおくと、変更前の保険料総額は29.87W万円である。

(a) 案：農林水産業の労働者で特定の季節に離職する者は度外視し、季節的受給者の保険料率だけが引き上げられたとする。季節的受給者は61.9万人であるが、被保険者（年平均値）はこれよりも少ないはずである。1年のうち被保険者として雇用される期間が8ヶ月だとすると、被保険者は、 $61.9 \text{ 万人} \times 8 \div 12 = 41.3 \text{ 万人}$ となる。彼らに対する保険料率は1000分の43であるから、保険料は1.78W万円となる。残りの一般被保険者は2256.7万人であり、その保険料は29.34W万円となる。両者をあわせた保険料総額は31.11W万円であり、保険料総額は4.1%の増収となる。

(b) 案：清酒製造業は被保険者数が不明のため度外視し、農林水産業と建設業の保険料率だけが引き上げられたとする。これらの産業の被保険者は215.6万人であり、保険料率は1000分の18であるから、保険料は3.88W万円となる。その他の産業の被保険者は2082.3万人であり、保険料は27.07W万円となる。両者をあわせた保険料総額は30.95W万円であり、保険料総額は3.6%の増収となる。

(c) 案：(b) 案との違いは、農林水産業と建設業の保険料率が1000分の15だということにある。これらの産業の保険料は3.23W万円であり、その他の産業とあわせた保険料総額は30.30W万円である。この場合、保険料総額は1.4%の増収にすぎない⁽¹⁰⁾。

残るのは、短期雇用層の失業給付を一時金にし、失業認定作業を省略することによって、公共職業安定所の窓口業務の負担を軽減したことぐらいであろうか。⁽¹¹⁾

短期雇用特例制度の保険財政上の意義を確定するためには、雇用保険の発足を境として、短期雇用層の失業給付にどのような変化が起こったのかを、統計資

料を用いて分析しなければならない。

(2) 失業給付支給総額の比率の低下

短期雇用特例制度の保険財政上の効果は、失業給付支給総額において短期雇用層の割合が低下する形で表れるはずである。ただし、本稿では計算を容易にするために、一般通常層に対する短期雇用層の比率を追うことにする。なお、失業保険法下の一般通常層とは、季節的受給者を除いた一般被保険者・受給者である。問題は、失業給付支給総額の比率が低下した原因をどのように特定するかである。これは、失業給付支給総額を幾つかの要素に分解することによって可能となる。

まず、失業給付支給総額は次のように表すことができる。

支給総額＝(初回)受給者数×(受給者1人当たり)平均支給額
 右辺の受給者数と平均支給額はそれぞれ次のように表すことができる。

受給者数＝被保険者数×受給率⁽¹²⁾

平均支給額＝平均支給日数×基本手当平均日額

したがって、失業給付支給総額は次のように表すことができる。

支給総額＝被保険者数×受給率×平均支給日数×基本手当平均日額

本稿が追うのは一般通常層に対する短期雇用層の比率である。この比率は、

✓(10) 氏原 [1989], 84 頁は、当初案の 30 日分の特例一時金に見合う保険料率が 1000 分の 45 から 1000 分の 75 程度であるため、保険料率は最小限 4~5 倍上げなければならない、改定された保険料率 1000 分の 15 は低すぎたとしている。改定された保険料率が特例一時金に見合うものでないという結論は正しいが、農林水産業と建設業の保険料率を 4, 5 倍上げる必要はない。1000 分の 45 から 1000 分の 75 という保険料率は季節的受給者に対するものであり、実際に引き上げられた保険料率は農林水産業と建設業の全ての被保険者に関わるからである。季節的受給者の保険料率を 1000 分の 52 にして (a) 案と同様の計算を行えば、保険料総額は 31.48W 万円となる。同額の保険料総額が得られる農林水産業と建設業の保険料率は 1000 分の 20.5 である。

(11) 氏原 [1989], 84-85 頁。

(12) 本稿の受給率は (初回) 受給者数を被保険者数で除したものであり、『雇用保険事業年報』の「基本初回受給率」に相当する。

表1 失業保険法下での短期雇用層の一般通常層
に対する比率

(一般通常層=1)

年度	支給総額	受給者数	平均支給額
1967	0.510	0.627	0.814
1968	0.596	0.643	0.927
1969	0.618	0.630	0.981
1970	0.671	0.657	1.021
1971	0.570	0.580	0.981
1972	0.528	0.615	0.859
1973	0.655	0.668	0.980
1974	0.563	0.482	1.168

資料：労働省職業安定局失業保険課『失業保険事業年報』。遠藤[1975]，671，675頁。

上と同様に次のように表すことができる。これは、短期雇用層の2時点の状態を比較するさいにも用いることができる。

$$\begin{aligned} \text{支給総額の比率} &= \text{受給者数の比率} \times \text{平均支給額の比率} \\ &= \text{被保険者数の比率} \times \text{受給率の比率} \times \text{平均支給日数の比率} \times \text{基本手当平均日額の比率} \end{aligned}$$

表1と表2は、失業保険と雇用保険のそれぞれの時期について、これら7つの比率を分かる限りにおいて示したものである。失業保険法下で分かるのは、支給総額、受給者数、平均支給額の3つの比率である。⁽¹³⁾雇用保険法下についても、1981年度まで被保険者数が不明であるため、7つの比率が全て分かるのは1982年度以降である。⁽¹⁴⁾

支給総額の比率を見れば、失業保険と雇用保険の間には断絶がある。支給総額の比率は失業保険法下において0.5から0.7の間を推移したが、1976年度には0.2以下に低下する。その後しばらくの間、この比率は0.2弱で推移するが、

(13) 支給総額は一般失業保険金の総額であり、訓練給付と延長給付を含まない。

(14) 一般通常層の支給総額は基本手当基本分の総額であり、平均支給日数と基本手当平均日額は、それぞれ、給付延日数÷初回受給者数、支給総額÷給付延日数によりとめた。短期雇用層の平均支給日数は50日とし、基本手当平均日額は支給総額÷受給者数÷50によりとめた。

表2 雇用保険法下での短期雇用層の一般通常層に対する比率

(一般通常層=1)

年度	支給総額	受給者数	平均 支給額	被保険者数	受給率	平均 支給日数	基本手当 平均日額
1975	0.022	0.058	0.379			0.373	1.016
1976	0.188	0.534	0.352			0.328	1.073
1977	0.184	0.480	0.382			0.358	1.068
1978	0.175	0.504	0.348			0.324	1.072
1979	0.196	0.543	0.360			0.332	1.084
1980	0.197	0.520	0.379			0.347	1.090
1981	0.174	0.464	0.375			0.345	1.089
1982	0.154	0.425	0.362	0.022	19.6	0.335	1.080
1983	0.132	0.397	0.333	0.021	18.8	0.322	1.035
1984	0.143	0.445	0.321	0.020	21.7	0.301	1.069
1985	0.192	0.481	0.398	0.016	30.5	0.366	1.088
1986	0.171	0.440	0.389	0.015	29.4	0.358	1.086
1987	0.165	0.457	0.361	0.014	31.9	0.335	1.079
1988	0.184	0.492	0.374	0.013	37.6	0.347	1.076
1989	0.192	0.510	0.377	0.012	42.0	0.346	1.089
1990	0.195	0.505	0.386	0.011	45.0	0.351	1.098
1991	0.183	0.464	0.395	0.010	45.5	0.357	1.106
1992	0.148	0.371	0.399	0.009	39.2	0.369	1.083
1993	0.114	0.298	0.383	0.009	33.7	0.359	1.067
1994	0.095	0.272	0.351	0.008	32.2	0.336	1.044
1995	0.084	0.247	0.340	0.008	30.2	0.328	1.037
1996	0.081	0.245	0.331	0.008	31.1	0.323	1.024
1997	0.071	0.213	0.334	0.007	28.7	0.335	0.997
1998	0.055	0.170	0.323	0.007	24.0	0.330	0.979
1999	0.051	0.167	0.307	0.007	24.5	0.321	0.957

資料：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

1994年度以降は0.1を下回るまでになる。雇用保険の発足後、短期雇用層は確かに保険財政上の脅威ではなくなったのである。

(3) 比率が低下した原因

支給総額の比率が低下した原因を探るために、1973年度と1976年度の値を比較すると、以下ようになる。支給総額の比率は1973年度の0.655から1976年度の0.188に低下している。この低下の一部は、受給者数の比率が0.668から

表3 1973年度の受給状況

推計	平均支給日数(日)		
	季節 ①	一般 ④	計
A	50.0	131.8	99.0
B	94.0	102.4	99.0
推計	給付延日数(千日)		
	季節 ②	一般 ③	計
A	30,960	122,080	153,040
B	58,205	94,835	153,040
推計	保険金平均日額(円)		
	季節 ⑤	一般 ⑤	計
A	3,086	1,195	1,577
B	1,641	1,538	1,577

資料：表1，表2と同じ

 は推計値。①以下は推計の順序を示す。

0.534 に低下したことによってもたらされた。しかし、より大きな影響を及ぼしたのは平均支給額の比率の低下だった。それは 0.980 から 0.352 へと低下している。それゆえ、支給総額の比率が低下した主な原因は、平均支給額を構成する平均支給日数と基本手当平均日額の比率の変化に求めなければならないことになる。

しかし、失業保険法下の平均支給日数と保険金平均日額（基本手当平均日額）の比率は不明である。これらをもとめるためには、季節的受給者、一般受給者それぞれの給付延日数が必要であるが、公表されているのは季節的受給者と一般受給者をあわせた値⁽¹⁵⁾だけである。そのため、我々は公表されているデータから、両受給者それぞれの平均支給日数と保険金平均日額を推計しなければならない。

1973 年度についてその推計を行ったのが、表 3 である。推計は以下の順序で行われる。①の仮定により、②以下の数値は自動的に決定される。

(15) 1973, 74 年度の給付延日数は 1982 年度の『雇用保険事業年報』に収録されている。また、給付延週数は 1973 年度まで『失業保険事業年報』に掲載されている。

- ① 季節的受給者の平均支給日数を仮定する。
- ② ①の値に受給者数を掛けて、季節的受給者の給付延日数をもとめる。
- ③ 給付延日数計から②の値を引き、一般受給者の給付延日数をもとめる。
- ④ ③の値を受給者数で除し、一般受給者の平均支給日数をもとめる。
- ⑤ 両受給者の支給総額を②、③の値でそれぞれ除し、保険金平均日額をもとめる。

推計 A は、当時の政策当局者の記述に従い、季節的受給者の平均支給日数を 50 日と仮定した場合である。推計 B は、筆者の判断により、季節的受給者の平均支給日数を 94 日と仮定した場合である。

推計 A には重大な疑いを抱かざるをえない。一般受給者の平均支給日数が 131.8 日になるのはよいとしても、季節的受給者の保険金平均日額が一般受給者の 3 倍近くになってしまう。1975 年度以降、短期雇用層の基本手当平均日額は一般通常層のそれを若干上回る程度にすぎない。より重要なのは、保険金日額に上限が設けられていることである。1973 年度の保険金日額の上限は 2,860 円であり、推計 A の 3,086 円は、実際にはありえない数値である。季節的受給者の平均支給日数が 50 日程度であったという政策当局者の記述は、特例一時金が改悪でなかったと主張するための、作為的な言辞としか思えない。⁽¹⁶⁾

推計 B での季節的受給者の平均支給日数 94 日という仮定は、次の 2 つの想定を満たすように行われている。第 1 に、季節的受給者の平均支給日数は一般受給者より短いこと。季節的受給者が被保険者であった期間は相対的に短かったはずであり、したがって所定給付日数も短かったはずである。⁽¹⁷⁾ 第 2 に、季節的受給者の保険金平均日額が一般受給者より若干高いことである。雇用保険法下において、基本手当平均日額の比率はほぼ 1.1 弱で推移している。雇用保険への移行を機に、この比率がそれほど大きく変化したとは思えない。

(16) 1974 年度についても、季節的受給者の平均支給日数を 50 日にすると、保険金平均日額は 4,265 円となり、同年度の保険金日額の上限 3,800 円を上回ることになる。

(17) 失業保険法下では、所定給付日数は、年齢に関わりなく被保期間によって定められていた。被保期間 1 年未満については注 4 を参照。

推計 B の値から 1973 年度の平均支給日数と保険金平均日額の比率をもとめると、前者は 0.918、後者は 1.067 となる。1976 年度の値がそれぞれ 0.328 と 1.073 であるから、1976 年度に支給総額の比率を低下させたのは、平均支給日数の比率の低下だということになる。平均支給日数の比率が低下した原因は、特例一時金以外に考えられない。

ただし、これまで見てきたことは一般通常層に対する短期雇用層の比率である。そこには短期雇用層の側の変化だけでなく、一般通常層の側の変化も影響を与えている。特例一時金が保険財政上の負担を軽減したと言うためには、短期雇用層自身の変化を押さえる必要がある。そこで、短期雇用層の 1973 年度に対する 1976 年度の比率をもとめれば、以下のようになる。支給総額の比率は 1.046 である。一見すると変化はほとんどないように見えるが、実質的にはかなりの変化が起きている。支給総額の比率は受給者数の比率 1.117 と平均支給額の比率 0.936 の積である。このうち平均支給額の比率は、推計 B から、平均支給日数の比率 0.532 と基本手当平均日額の比率 1.760 に分解できる。基本手当平均日額の比率 1.760 は、主に名目賃金が上昇した結果だろう。そこで、基本手当平均日額の比率を除外し、受給者数の比率と平均支給日数の比率から支給総額の実質的な比率をもとめると、0.594⁽¹⁸⁾となる。支給総額の実質的な低下をもたらしたのは、平均支給日数の比率 0.532 に他ならない。平均支給日数が減少した原因は、やはり特例一時金以外に考えられない。

短期雇用特例制度の保険財政上の意義は、短期雇用層に対して、それまでの平均 90 日以上的一般失業給付にかえて、50 日分の特例一時金を導入したことにあ

(18) 基本手当日額の基礎となる賃金日額（被保険者期間として計算された最後の 6 ヶ月の平均賃金）の区分は、1973 年度に最低 1,083 円、最高 4,685 円だったが、1976 年度には最低 1,800 円、最高 7,500 円になった。ただし、それ以外に、基本手当日額の計算方法が変わったことも影響を与えているかもしれない。失業保険法下において、基本手当日額は賃金日額の一律 60%と定められていたが、雇用保険への移行を機に上薄下厚の原則で 60~80%に改められた。

(19) 一般通常層の 1973 年度に対する 1976 年度の実質的な比率は、支給総額が 2.082、受給者数が 1.398、平均支給日数が 1.490 である。

た。この改定によって、短期雇用層の失業給付支給総額は一般通常層の2割以下になり、失業保険法下の実質6割程度にまで低下したのである。

(4) 最近の動向

今日、短期雇用層に支給されている失業給付は、保険財政上ほとんど問題にならないほど比重が低下している。表2が示すように、支給総額の比率は1991年度まで1976年度とほぼ同じ水準にあったが、1992年度から下降に転じ、1999年度には0.051にまで低下した。支給総額の比率がここまで落ちたのは、被保険者数の比率が持続的に低下したためである。1982年度から1999年度までの期間についてこの点を詳しく見ると、以下ようになる。支給総額の比率を決める2つの比率—受給者数と平均支給額—のうち、低下したのは受給者数の比率である。それは1982年度に0.425であったが、1999年度には0.167となった。それに対して、平均支給額の比率に変化はほとんど見られない。次に、受給者数の比率を決める被保険者数の比率と受給率の比率をみれば、低下したのは被保険者数の比率である。それは1982年度の0.022から1999年度の0.007に低下した。短期雇用特例被保険者は、この期間に56.1万人から22.0万人へと、絶対数においても減少している。それに対して、受給率の比率に低下傾向は見られない。それは1982年度の19.6から途中45.5を経て、1999年度に24.5となっている。

3 給付と負担の関係

給付と負担の関係は、被保険者集団の公平性に関わる問題として、特に雇用保険発足時に活発に論議された。失業保険制度研究会をはじめとして、多くの論者は、ある集団の(初回)受給者の割合と被保険者の割合を比較し、前者が後者を上回る状態を不均衡(過剰給付)と見なしてきた。⁽²⁰⁾とはいえ、これらの割合を比較することが、なぜ給付と負担の関係を示すことになるのかは不明である。以下では、まず給付と負担の関係を示す指標を特定し、これを用いて、その関係が雇用保険の発足後にどのように変化したのか、また何がその変化をもたらした

たのかを分析する。

(1) 指標の特定

給付と負担の関係は、各被保険者集団の失業給付支給総額÷保険料総額で示することができる。各集団の保険料総額は公表されていないが、失業給付支給総額÷保険料総額は以下のように表せるため、各集団の給付と負担の関係は、公表されている数値で比較することができる。

失業給付支給総額は、被保険者数、受給率、平均支給日数、基本手当平均日額の積であり、保険料総額は、保険料納付被保険者数、年間賃金（平均賃金日額×365）、保険料率の積である。したがって、給付と負担の関係は以下のように表すことができる。その値が大きいほど、負担に比して大きな給付がなされていることになる。

$$\begin{aligned} \text{給付と負担の関係} &= \text{支給総額} \div \text{保険料総額} \\ &= (\text{被保険者数} \times \text{受給率} \times \text{平均支給日数} \times \text{基本手当平均日額}) \div (\text{保険料納付被保険者数} \times \text{平均賃金日額} \times 365 \times \text{保険料率}) \end{aligned}$$

以下で行うのが集団間の比較であるため、上の式のうち、各集団で等しいもの

- ✓ (20) 失業保険制度研究会の報告書では女性受給者を扱った部分である。その他に、遠藤 [1975], 97-98 頁；篠塚 [1977], 153-154 頁；篠塚 [1982], 23-24 頁。これと同じことであるが、各集団の受給率（初回受給者数÷被保険者数）が比較されることもあった。座談会 [1974], 25 頁；高梨 [1977], 125-126 頁。これらは、本来考慮されるべき平均支給日数を欠いており、それが異なる集団には適用できない。ただし、高梨 [1977] と篠塚 [1982] にはこの点に対する配慮がうかがわれる。また、各集団の保険収支が比較されることもあったが、かなりの部分は非公刊資料に依拠している。小林 [1974], 54 頁；船橋 [1974], 59 頁；西川 [1975], 153 頁。最近では、八代 [2001], 240-241 頁が、高年齢の受給者（おそらく実人員）の割合と被保険者の割合を比較する一方で、非公刊資料をもとに年齢ごとの保険収支を比較している。なお、失業保険制度研究会の報告書の季節的受給者を扱った部分は、季節的受給者に対応する被保険者数を示しておらず、本来の比較になっていない。遠藤 [1975], 102 頁も同様である。このことは、失業保険法下の一般受給者について同様の記述をすると、よく分かる。すなわち、被保険者の 4% にすぎない者（一般受給者）が、全受給者の約 6 割を占め、失業給付支給総額の 66% を受給している、と。

は省略できる。分母の 365 がそれである。また、被保険者数÷保険料納付被保険者数，基本手当平均日額÷平均賃金日額，保険料率については，それぞれ以下に述べる理由で省略できる。これらを省略すると，給付と負担の関係は，次のように表すことができる。

$$\text{給付と負担の関係} = \text{受給率} \times \text{平均支給日数}$$

右辺の受給率は（初回）受給者数÷被保険者数であるから，上の式は次のように変形できる。

$$\text{給付と負担の関係} = (\text{初回}) \text{受給者数} \times \text{平均支給日数} \div \text{被保険者数}$$

右辺の（初回）受給者数×平均支給日数は給付延日数であり，これを被保険者数で除したものは，被保険者 1 人当たりの平均支給日数に他ならない。給付と負担の関係は被保険者 1 人当たりの平均支給日数で示すことができ，その変化や差異の原因は受給率と（受給者 1 人当たり）平均支給日数に求めればよいことになる。これまでのことをまとめると，次のようになる。

$$\begin{aligned} \text{給付と負担の関係} &= \text{受給率} \times \text{平均支給日数} \\ &= \text{給付延日数} \div \text{被保険者数} \\ &= \text{被保険者 1 人当たりの平均支給日数} \end{aligned}$$

上の式に含まれていない 3 つの要素，すなわち被保険者数÷保険料納付被保険者数，保険料率，基本手当平均日額÷平均賃金日額は，それぞれ以下の理由で省略することができる。ただし，省略することによって生じる若干のバイアスは考慮に入れておかなければならない。

被保険者数÷保険料納付被保険者数で問題になるのは，雇用保険とともに始まった，高年齢の一般被保険者に対する保険料免除である。特に 1975 年度から 1984 年度までは免除対象者の範囲が広いため，それを省略すれば，一般通常区分で得られる値は本来より幾分小さくなるはずである。この期間，60 歳以上の一般被保険者は，事業主負担分を含め，保険料を徴収されず，65 歳以後も一般被保険者であり続けた。1982 年度に 60 歳以上の者が一般被保険者に占めた割合は 4.4% である。それに対して，1985 年度以降は，保険料免除の対象が 64 歳だ

けになったため、影響はほとんどなさそうである⁽²¹⁾。なお、短期雇用特例被保険者は、いずれの期間においても保険料免除の対象から除外されている。

短期雇用特例被保険者と一般通常被保険者の保険料率の違いはそれほど大きなものではない。短期雇用特例被保険者を多く雇用する産業の保険料率は、失業給付等に充てられる部分に限定すると、通常の保険料率の1.2倍前後で推移してきた。これ自体大きな差ではないが、両被保険者に実際に適用される保険料率を比較すれば、差はより小さくなる。短期雇用特例被保険者の約30%は通常の保険料率が適用される産業で働いており、一般通常被保険者の約8%は、高い保険料率が適用される産業で働いているからである。そこで、両被保険者の産業別の分布も考慮した上で保険料率を推計すると、短期雇用特例被保険者の保険料率は一般通常被保険者の1.1倍強となる⁽²²⁾。ただし、保険料率を省略することによって、短期雇用特例層で得られる値は、本来より若干大きくなるはずである。

基本手当平均日額÷平均賃金日額は、被保険者集団ごとに異なるはずであるが、そこには雇用保険に組み込まれた基本的な規定が作用している。これを問題にするのでない限り、基本手当平均日額÷平均賃金日額は分析から除外すべきだろう。基本的な規定の第1は、基本手当日額が賃金の低い者に有利に定められていることである。基本手当日額は、離職前の平均賃金（賃金日額）に上薄下厚の原則で60%から80%の率を乗じて算定される。それゆえ、基本手当平均日額÷平均賃金日額は、賃金水準が低い集団で高くなる。この関係は次のことによってさらに強められる。すなわち、基本手当日額を算定するさい、離職前の平均賃金が特に低い者と特に高い者に対しては最低保障額と最高限度額が設

(21) 1985年4月に保険料免除の対象が64歳以上に引き上げられた。また、これに先立ち、1984年8月から、65歳以上で新たに雇用される者は原則として被保険者にならなくなり、一般被保険者で65歳を超えて引き続き雇用される者は高年齢継続被保険者となった。労働省[1985], 27頁以下。

(22) 1982年度1.11, 1987年度1.11, 1992年度1.13, 1997年度1.14である。推計は、各産業、両被保険者集団の被保険者1人当たりの年間賃金が等しいと仮定して行った。また、清酒製造業で働いている者については、数値が不明のため、通常の保険料率が適用される製造業に含めている。

けられているが、保険料算定の基礎となる賃金に下限・上限はない。そのため、賃金が特に低い者については、基本手当平均日額÷平均賃金日額は80%を上回ることになり、賃金が特に高い者については60%を下回ることになる。一般通常層と短期雇用特例層を比較すると、離職前の賃金が低いのは一般通常層であろう。表2に示されているように、一般通常層の基本手当平均日額は1996年度まで短期雇用特例層を下回っている。基本的な規定の第2は、1984年度以降、基本手当日額の基礎となる賃金から賞与等が除外されていることである。保険料算定の基礎となる賃金に変更はない。そのため、賞与等の比重が高い者で、基本手当平均日額÷平均賃金日額は低い値をとることになる。一般通常層と短期雇用特例層を比較すれば、この影響をより強く受けるのは前者であろう。⁽²³⁾

(2) 雇用保険発足後の変化

表4は、雇用保険法下での短期雇用層の給付と負担の関係を一般通常層と比較するために、それぞれの被保険者1人当たりの平均支給日数、受給率、(受給者1人当たり)平均支給日数をもとめ、短期雇用層の値を一般通常層の値で除すことによって、一般通常層に対する短期雇用層の比率をもとめたものである。ただし、雇用保険発足後の変化を見るためには、失業保険法下の状況と比較しなければならない。そこで、1973年度の短期雇用層と一般通常層の値を推計し、⁽²⁴⁾比率をもとめると、被保険者1人当たりの平均支給日数の比率は33.55、受給率の比率は36.5、(受給者1人当たり)平均支給日数の比率は0.918となる。

雇用保険の発足後、短期雇用層の給付と負担の関係はかなり改善された。被保険者1人当たりの平均支給日数の比率は、1980年代前半に6程度にまで低下し、その後高まったものの、最近では8程度になっている。雇用保険発足後の値には先のバイアスが作用しているため、低下はこれよりも大きいと考えてよい。

(23) 1995年度からは、年齢ごとに、賃金日額に乗じる率や上限に差がつけられたため、年齢構成の違いも影響を与えるはずである。

(24) 推計には表3の推計Bの値を用いた。被保険者数は、季節的受給者が1年のうち8ヶ月被保険者であったと仮定してもとめた。

表4 雇用保険法下での短期雇用層の給付と負担の関係(1)

(一般通常層=1)

年度	被保険者 1人当たりの 平均支給日数	受給率	平均 支給日数
1982	6.55	19.6	0.335
1983	6.05	18.8	0.322
1984	6.53	21.7	0.301
1985	11.16	30.5	0.366
1986	10.54	29.4	0.358
1987	10.68	31.9	0.335
1988	13.04	37.6	0.347
1989	14.51	42.0	0.346
1990	15.78	45.0	0.351
1991	16.25	45.5	0.357
1992	14.43	39.2	0.369
1993	12.12	33.7	0.359
1994	10.81	32.2	0.336
1995	9.88	30.2	0.328
1996	10.05	31.1	0.323
1997	9.60	28.7	0.335
1998	7.93	24.0	0.330
1999	7.86	24.5	0.321

資料：表2と同じ

この低下に持続的な影響を与えたのは、(受給者1人当たり)平均支給日数の比率の低下である。これは1982年度以降、1973年度の3分の1強の水準で推移している。それに対して、受給率の比率は短期雇用層の給付と負担の関係を改善したとはいえない。1990年度前後の値は1973年度を上回っており、その後も高い水準に留まっている。

ただし、表4の値には一般通常層の変化も影響を与えている⁽²⁵⁾。そこで、短期雇用層それ自身の変化を見るために、1973年度に対する1982年度以降の比率をもとめると、表5のようになる。1982年度以降、被保険者1人当たりの平均支給

(25) 1990年度前後に被保険者1人当たりの平均支給日数と受給率の比率が高まったのは、主に一般通常層の被保険者1人当たりの平均支給日数と受給率が低下したためである。

表5 雇用保険法下での短期雇用層の給付と負担の関係(2)

(1973年度=1)

年度	被保険者 1人当たりの 平均支給日数	受給率	平均 支給日数
1982	0.465	0.873	0.532
1983	0.454	0.854	0.532
1984	0.446	0.838	0.532
1985	0.562	1.056	0.532
1986	0.565	1.063	0.532
1987	0.543	1.021	0.532
1988	0.540	1.016	0.532
1989	0.538	1.012	0.532
1990	0.540	1.016	0.532
1991	0.555	1.043	0.532
1992	0.556	1.045	0.532
1993	0.571	1.074	0.532
1994	0.566	1.065	0.532
1995	0.554	1.041	0.532
1996	0.563	1.059	0.532
1997	0.571	1.073	0.532
1998	0.557	1.048	0.532
1999	0.569	1.069	0.532

資料：表1、表2と同じ

日数は1973年度のほぼ半分となった。この減少をもたらしたのは、(受給者1人当たり)平均支給日数の減少である。それは1973年度のほぼ半分となった。それに対して、受給率に変化はほとんど見られない。給付と負担の関係についても、変化をもたらしたのは特例一時金である。

4 残された問題と制度改革の構想

(1) 短期雇用特例制度の廃止

短期雇用層に支給されている失業給付は、もはや保険財政上の問題ではなくなっており、給付と負担の関係も改善されている。たしかに、短期雇用特例区分の被保険者1人当たりの平均支給日数は、今日でも一般通常区分の8倍弱に達

している。しかし、短期雇用特例区分が短期被用者だけで構成されているのであれば、この程度の倍率はやむをえまい。問題は、この8倍弱という比率が、24倍の受給率と3分の1の平均支給日数の積だということにある。

一般通常層の24倍にもなる受給率には、短期雇用層に特有な就業・失業行動⁽²⁶⁾以外に、この区分でのみ存続している失業保険法下の規定が、おそらく作用している。被保険者期間を計算するさい、暦月単位で賃金支払基礎日数が11日以上ある月を1ヶ月の被保険者期間とする規定である。これが受給資格の取得を容易にし、短期雇用特例層の受給率を高めている可能性がある。雇用保険法成立時には激変緩和措置としてやむをえなかったとしても、それから25年以上が過ぎた。この区分にだけ旧来の規定を残す理由はもはや存在しない。一般通常区分と同じく、離職日から遡って月を区切り、賃金支払基礎日数が14日以上ある月を1ヶ月の被保険者期間とすべきであろう⁽²⁷⁾。

一般通常区分の3分の1という平均支給日数それ自体に問題はない。問題は、失業日数に関わりなく、形式的な失業認定だけで一時金が支払われることである。失業給付はやはり、受給資格者の求職活動を条件に、失業の認定を受けた日数に応じて後払いの形で支払われるべきだろう⁽²⁸⁾。雇用保険の成立時にはやむをえなかったとしても、受給者は最盛期のほぼ半分程度にまで減少している。通

(26) 短期雇用特例層が失業保険法下の季節的受給者の特徴を保持していることについては、乗杉 [2002] を参照。

(27) 被保険者期間を計算するさい、1ヶ月に必要な賃金支払基礎日数を11日とする規定は、短時間区分の失業給付、育児休業基本給付金、介護休業給付金でも用いられている。しかし、受給要件ははるかに厳しい。短時間区分の失業給付では、その1ヶ月が2分の1ヶ月の被保険者期間となる。育児休業基本給付金と介護休業給付金では、そのような月が過去2年間に12ヶ月必要である。

(28) 八代 [2001]、243頁は、筆者とは逆に、選択肢の一つとして、一般区分にも一時金方式を導入することを挙げている。これは公共職業安定所での失業認定を今以上に形式化し、失業給付を受給してから再就職しようとする者を増やす危険がある。一般通常区分で受給資格者となるのは資格喪失者の半分以下であるが、短期雇用特例区分では8割を超えている（詳しくは、乗杉 [2002] を参照）。この差のどれほどが支給方式の違いによるのかは不明であるが、一時金方式に移行すれば、資格喪失者に占める受給資格者の割合は高まるであろう。なお、同様の一時金方式をとるものに高齢求職者給付金があるが、これは、もはや被保険者にも受給者にもなりえない人々を対象にしている。

常の支給方式をとっても、公共職業安定所の窓口業務に過重な負担がかかることはないように思える。

これら2つが変更されれば、短期被用者のために特別な被保険者区分を設ける必要はない。短期雇用特例区分は廃止し、一般通常区分に統合すべきであろう。失業給付を頻繁に受給する者はここにおいて統一的に処遇することができる。筆者は、被保期間1年未満の離職に関わる失業給付を2度続けて受給する者は、2度目の受給から所定給付日数を60日に短縮すべきだと考えている。これは、現在の制度が抱える矛盾を解決するためでもある。

短期雇用特例制度は、失業給付を頻繁に受給する者に対して、90日の基本手当ではなく50日分の特例一時金を支給するために設けられた。しかし、実際には、失業給付を頻繁に受給する者が一般通常被保険者となり、基本手当を支給されている可能性がある。すでに見たように、短期雇用特例被保険者となるかどうかは、新たな雇用が非継続的と認められるかどうかにかかっており、受給実績は問題にならない。そのため、過去に短期的な雇用を繰り返し、そのたびに失業給付を受給した者でも、新たな雇用が1年以上継続すると認められれば、一般通常被保険者となり、6ヶ月後には90日の基本手当を受給することができる。こうした問題が発生するのは、失業給付を削減すべきかどうかの判断が被保険者資格の取得時に行われるためである。受給資格の決定時に受給実績をもとに判断できるのであれば、問題は生じない。なお、筆者は、「季節的に雇用される者」であれ、「短期の雇用に就くことを常態とする者」であれ、被保期間1年未満の離職に関わる失業給付を2度続けて受給しない者に対しては、所定給付日数を短縮する必要はないと考えている。

以上の変更は、短期雇用特例層の失業給付支給総額にも、被保険者1人当たりの平均支給日数にも、大きな影響は与えないはずである。これらを構成する要素で変化するのは、受給率と（受給者1人当たり）平均支給日数であるが、両者は相殺関係にある。被保険者期間の計算方法が変わることによって受給率が低下する一方、失業給付の支給方式が変わることによって（受給者1人当たり）

平均支給日数が増加するためである。⁽²⁹⁾

ただし、被保険者期間の計算方法が変わることによって、失業給付を全く受給できない者が発生するおそれがある。例えば、毎年4月15日から9月14日までの実質5ヶ月間雇用される者は、これまで毎年特例一時金を受給できたが、変更後は永久に受給資格を得られなくなる。これは、被保険者期間の計算が離職前1年に限定されているためであり、現在でも、毎年特定の季節に雇用される者は、離職時に受給資格を満たさなければ、永久に失業給付を得ることができない。筆者は、こうした保険料の掛け捨てを防止するために、被保険者期間の計算期間を現行の離職前1年から2年に拡大すべきだと考えている。そうすれば、この場合でも、2年に一度の受給が可能となる。

(2) 通常より高い保険料率の見直し

通常より高い保険料率が、短期雇用特例被保険者を多く雇用しているという理由で、特定の産業に適用され続けてきたことも問題である。短期雇用特例制度を廃止すれば、当然、これは見直しの対象となるが、短期雇用特例制度が存続する場合でも、一律に高い保険料率を同じ産業に適用し続けるのは疑問である。

雇用保険の発足時に農林水産業と建設業の保険料率が引き上げられたのは、確かに理由のあることだった。失業保険末期に、これらの産業で季節的受給者の割合は特に高く、表6に示されているように、林業、漁業、建設業の実人員受給率⁽³⁰⁾（受給者実人員⁽³¹⁾÷被保険者数×100）は産業計の値を大きく上回った。しか

(29) 受給率については試算のためのデータがないが、平均支給日数の増加について1999年度のデータを用いて試算すると、以下ようになる。試算の前提として、受給者の平均支給日数は、所定給付日数が90日では78日、60日では54日とする。前者は被保期間1年未満受給者の値であり、後者はこれよりも消化率（平均支給日数÷所定給付日数）を若干高くしている。所定給付日数が90日になる者と60日になる者がそれぞれ75%と25%の時、平均支給日数はこれまでの50日から72日になる。50%と50%では66日、25%と75%では60日である。

(30) 季節的受給者の産業別の数値は、遠藤 [1975]、673頁を参照。ただし、その数値はあまり信頼できない。農林水産業と建設業では、季節的受給者の値がほとんどの年度で『失業保険事業年報』の初回受給者数を上回っている。

表6 失業保険法下での産業別実人員受給率

(%)

産業	年度			
	1971	1972	1973	1974
農業	7.3	6.2	4.9	4.9
林業	11.9	11.5	11.5	11.5
漁業	8.4	8.5	7.8	8.6
鉱業	6.6	6.2	6.1	3.8
建設業	8.8	8.4	8.2	9.2
製造業	2.0	1.9	1.5	2.3
卸売業・小売業	1.9	1.9	1.7	1.8
金融・保険・不動産	1.8	1.7	1.6	1.9
運輸・通信業	1.9	1.9	1.6	1.7
電気・ガス・水道	1.1	1.1	1.1	1.1
サービス業	2.1	2.2	2.1	2.3
公務	6.9	7.5	8.4	7.8
計	2.6	2.5	2.3	2.8

資料：労働省職業安定局失業保険課『失業保険事業年報』

表7 日雇を除く全被保険者に占める短期雇用特例被保険者の産業別割合

(%)

産業	年度			
	1982	1987	1992	1997
農業	12.2	8.2	5.8	6.1
林業	57.9	46.6	35.6	28.4
漁業	37.6	35.4	30.8	28.8
鉱業	4.8	4.0	3.0	2.3
建設業	14.9	10.7	6.6	4.8
製造業	0.8	0.6	0.4	0.3
電気・ガス・熱供給	0.1	0.0	0.0	0.0
運輸・通信業	0.7	0.5	0.3	0.2
卸売業・小売業	0.3	0.2	0.1	0.1
金融・保険・不動産	0.1	0.1	0.0	0.1
サービス業	0.9	0.6	0.4	0.4
公務	9.5	1.8	1.1	0.7
分類不能	0.5	0.1	1.1	0.2
計	2.1	1.4	0.9	0.7

資料：表2と同じ

表8 日雇を除く全区分の産業別被保険者1人当たりの平均支給日数
(日)

産業	年度			
	1982	1987	1992	1997
農業	22.5	16.6	12.4	15.4
林業	47.5	41.3	32.4	29.9
漁業	37.7	34.1	30.3	31.8
鉱業	17.9	24.8	9.7	15.5
建設業	21.9	16.0	10.1	12.4
製造業	9.5	8.0	5.8	8.8
電気・ガス・熱供給	5.1	5.6	4.2	3.8
運輸・通信業	9.1	6.1	4.9	8.4
卸売業・小売業	10.2	6.8	5.2	8.7
金融・保険・不動産	8.9	7.0	7.1	9.4
サービス業	11.3	8.2	6.8	9.1
公務	30.1	24.7	18.9	20.1
分類不能	15.7	5.7	7.9	9.4
計	11.2	8.3	6.3	9.3

資料：表2と同じ

し、雇用保険の発足後、短期雇用層はかなり減少している。表7は、日雇を除く全被保険者に占める短期雇用特例被保険者の割合を産業別に示したものである。その割合は林業と漁業でなお高いものの、農業と建設業では5%前後にまで低下している。また、先に見たように、短期雇用層の給付と負担の関係はかなり改善されている。通常より高い保険料率をこれらの産業に適用し続けることの是非が問われるべきだろう。なお、清酒製造業はデータが公表されていないため、分析対象から除外する。

産業ごとの給付と負担の関係を調べるために、日雇を除く全区分の被保険者1人当たりの平均支給日数をもとめたのが表8である。対象となる失業給付は、一般区分（短時間を含む）の基本手当基本分、短期雇用特例区分の特例一時金、高年齢継続区分（短時間を含む）の高年齢求職者給付金である。⁽³²⁾

✓ (31) 実人員受給率は、被保険者1人当たりの平均支給日数より大まかではあるが、給付と負担の関係を示す指標となる。この点については注32を参照。

表8は、高い保険料率が適用されている産業の被保険者1人当たりの平均支給日数が一様ではないことを示している。林業と漁業は産業計の3倍以上に当たる値を出し続けているが、農業と建設業の値はそれほど高くない。農業の値は1982年度に産業計の2倍強だったが、1987、92年度には2倍弱となり、1997年度には1.7倍に低下している。建設業の値は1982、87年度に産業計の2倍弱であり、1992年度には1.6倍、1997年度には1.3倍に低下している。表8はまた、これまで通常の保険料率が適用されてきた2つの産業—鉱業と公務部門—で値がかなり高いことを示している。鉱業の値は常に産業計の1.5倍を超えており、1987年度にはほぼ3倍となっている。公務部門の値は常に産業計の2倍を超えており、1987、92年度にはほぼ3倍に達している。⁽³³⁾

鉱業と公務部門の値が高いことは、給付と負担の関係が短期雇用特例被保険者の割合だけで決まるのではないことを示している。⁽³⁴⁾表7に示されているように、これらの産業で、その割合はそれほど高くない。特に公務部門では、その割合は1982年度に9.5%を記録して以来、産業計とほとんど変わらなくなっている。それにもかかわらず被保険者1人当たりの平均支給日数が多いのは、一般通常区分の値が高いからである。表9は、一般通常区分の被保険者1人当たりの平均支給日数を示したものであるが、1982、92、97年度には公務部門が、1987

✓ (32) 各産業の給付延日数は公表されていないため、次のように算出した。一般区分の基本手当基本分については、産業別の受給者実人員 $\times 12 \times 26$ である。26は受給者実人員1人当たりの月間支給日数であり、産業計の給付延日数と受給者実人員からとめた。短期雇用特例区分の特例一時金については、産業別の受給者数 $\times 50$ である。高年齢継続区分の高年齢求職者給付金については、産業計の（受給者1人当たり）平均支給日数をもとめ、これに産業別の受給者数を掛けた。

(33) 表8の値には、被保険者数 \div 保険料納付被保険者数を省略したことによるバイアスが作用している。1982年度については産業計のデータしかないが、1987年度以降については、各産業の高年齢継続被保険者の割合から、どの産業で影響が大きいかを推測することができる。同被保険者は保険料を免除されており、その割合が高いほど、値は本来より小さくなる。同被保険者の割合が比較的高いのは農業、林業、公務部門である。ただし、その割合は最大でも7.6%であり（1997年度の林業）、影響は小さい。

(34) ただし、全体として見れば、各産業の被保険者1人当たりの平均支給日数は短期雇用特例被保険者の割合と密接な関係を持っている。両者の相関係数は、1982年度0.931、1987年度0.870、1992年度0.929、1997年度0.905である。

表9 一般通常区分の産業別被保険者1人当たりの平均支給日数

(日)

産業	年度			
	1982	1987	1992	1997
農業	14.9	9.8	7.4	10.0
林業	21.7	14.5	10.1	10.9
漁業	16.1	10.2	9.7	13.2
鉱業	16.2	23.3	7.8	13.7
建設業	13.9	8.4	5.1	8.1
製造業	9.0	7.5	5.3	8.4
電気・ガス・熱供給	5.0	5.5	4.1	3.5
運輸・通信業	8.8	5.7	4.5	7.9
卸売業・小売業	10.0	6.5	5.0	8.5
金融・保険・不動産	8.8	6.7	6.9	9.1
サービス業	10.9	7.4	6.2	8.2
公務	29.2	23.0	20.7	19.7
分類不能	15.6	5.5	6.7	8.5
計	10.0	7.2	5.4	8.4

資料：表2と同じ

年度には鉱業が最高の値を出しており、すでにこれだけで表8の水準にほぼ達している。公務部門の値が高いのは、公務員が雇用保険の対象外とされ、雇用期間の短い非正規職員が被保険者になるためだろう。⁽³⁵⁾

短期雇用特例被保険者を多く雇用しているという理由で、通常より高い保険料率を同じ産業に適用し続けるのは、もはや適切ではない。通常より高い保険料率を適用するかどうかは、全区分で見た産業ごとの給付と負担の関係をもとに判断すべきであり、一定期間ごとの見直しが必要である。これは、短期雇用特例制度の存廃に関わらない。表8は5年間隔のため、未確定な部分が残るが、通常より高い保険料率を農業と建設業に課すのであれば、鉱業と公務部門にも適用すべきだろう。また、通常より高い保険料率を一律に定めるのではなく、差別化する必要もある。やはり未確定な部分が残るが、林業・漁業と農業・建設業

(35) 日雇を除く全区分の受給率と（受給者1人当たり）平均支給日数を産業ごとに計算し、産業計に対する公務部門の比率をもとめると、公務部門の受給率は、1982年度2.98、1987年度3.43、1992年度3.21、1997年度2.60である。平均支給日数は順に、0.904、0.864、0.937、0.833である。

を一律に扱うのは疑問であり、差を設けるべきだろう。鉱業は後者に属することになろう。公務部門はどちらにも入りうる。⁽³⁶⁾

参考文献

- 氏原正治郎『日本経済と雇用政策』、東京大学出版会、1989年。
- 遠藤政夫『雇用保険の理論』、日刊労働通信社、1975年。
- 小林謙一「『雇用対策法』の展開としての『雇用保険法案』」、『ジュリスト』、558号、1974年。
- 座談会「現代の失業・雇用実態と雇用保険法案」、『ジュリスト』、558号、1974年。
- 失業保険制度研究会「失業保険制度研究会報告書」、『日本労働協会雑誌』、179号、1974年。
- 篠塚英子「雇用保険法の経済的効果」、『季刊現代経済』、28号、1977年。
- 篠塚英子「現代の失業と雇用制度の評価—雇用保険制度と最低賃金制—」、『季刊現代経済』、51号、1982年。
- 関英夫「雇用保険法案の考え方について」、『ジュリスト』、558号、1974年。
- 高梨昌『日本の労使関係』、東洋経済新報社、1977年。
- 高梨昌『改訂版 新たな雇用政策の展開』、労務行政研究所、1995年。
- 西川俊作『経済分析と経済政策』、日本経済新聞社、1975年。
- 乗杉澄夫「雇用保険と短期被用者」、和歌山大学『経済理論』、308号、2002年。
- 舟橋尚道「雇用保険法案の背景と課題」、『ジュリスト』、558号、1974年。
- 水野朝夫『日本の失業行動』、中央大学出版部、1992年。
- 八代尚宏「雇用保険制度の再検討」、猪木武徳／大竹文雄（編）『雇用政策の経済分析』、東京大学出版会、2001年。
- 要覧：労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険法令解釈要覧』、新日本法規出版、加除式。
- 労働省職業安定局雇用保険課『改正雇用保険制度の解説』、労働新聞社、1985年。
- 労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』。
- 労働省職業安定局失業保険課『失業保険事業年報』。

(36) あるいは、農業と建設業に通常の保険料率を適用するという選択もある。この場合、公務部門には通常より高い保険料率を課すべきであろう。公務部門については、これまで通常の保険料率が適用されてきたこと自体が不可解である。表6に示されているように、公務部門の実人員受給率は失業保険法下でもかなり高く、表7に示されているように、かつて短期雇用特例被保険者の割合はかなり高かったからである。いずれにせよ、公務部門での給付と負担の不均衡が民間労使の保険料によって調整されるという事態は、避けられるべきであろう。